



I 04/08 - INFORME SOBRE LA CREACIÓN POR EL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE BAEZA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE COLECTIVO DE VIAJEROS, EN RÉGIMEN DE MONOPOLIO

Consejo:

D. Gaspar Llanes Díaz-Salazar. Presidente

D^a. Ana Isabel Moreno Muela. Vocal Primera

D. Juan Luis Millán Pereira. Vocal Segundo

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en sesión celebrada el día 5 de noviembre de 2008, con la composición expresada más arriba y actuando como ponente D. Juan Luis Millán Pereira, ha acordado emitir el siguiente informe:

I. ANTECEDENTES

Mediante escrito de fecha 21 de julio de 2008, la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, solicitó a la Agencia de Defensa de Competencia de Andalucía la emisión de informe sobre su parecer en relación con la creación por parte del Excmo. Ayuntamiento de Baeza del servicio de transporte colectivo de viajeros en el municipio, en régimen de monopolio.

En el referido escrito se indica que dicho Ayuntamiento acordó en sesión plenaria celebrada el día 27 de diciembre de 2007 la iniciación del expediente para la creación del servicio de transporte colectivo de viajeros, en régimen de monopolio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 128 de la Constitución Española, y en los artículos 25 y 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LRBRL).

Por su parte, el artículo 97.2 del Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, prevé que, acordada por la Corporación interesada la prestación efectiva de un servicio público en régimen de monopolio se eleve:

“...el expediente completo al órgano competente de la Comunidad Autónoma. El consejo de Gobierno de ésta deberá resolver su aprobación en el plazo de tres meses”.

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma corresponde a la Dirección General de la Administración Local de la Consejería de Gobernación la ordenación,



ejecución y control de todas las medidas tendentes a la gestión de las competencias en materia de Administración Local atribuidas a la Junta de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 191/2008, de 6 de mayo y, en particular, como se señala en la letra n) del citado precepto, “el ejercicio de las actividades económicas de las Entidades Locales en régimen de monopolio”.

La petición de informe se realiza al amparo de lo previsto en los artículos 78.1 y 82.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

II. ANÁLISIS DE COMPETENCIA

1. La Constitución Española (CE) configura un modelo económico en el que se reconoce la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado, según se establece en su artículo 38, atribuyendo a los poderes públicos la función de garantizar y proteger su ejercicio.

Asimismo, en el texto constitucional se reconoce la iniciativa pública en el ejercicio de la actividad económica, pudiendo mediante ley reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en régimen de monopolio (art. 128.2 CE).

En este sentido, el artículo 86 de la LRBRL dispone que las entidades locales, en los términos previstos en la CE, podrán ejercer la iniciativa de actividades económicas en régimen de gestión directa, indirecta o mixta en sus distintas modalidades, estableciéndose en su apartado 3 lo que sigue:

“Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de gas y calefacción; mataderos; mercados y lonjas centrales, transporte público de viajeros; servicios mortuorios.”

2. El artículo 4 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia establece que *“todas las restricciones a la competencia que no tengan amparo legal se consideran prohibidas.”*

De aquí se deduce que cuando el Ayuntamiento de Baeza ejerce potestades administrativas reconocidas por Ley, como ocurre en este caso al ajustarse lo solicitado a lo establecido en la LRBRL y en el Real Decreto Legislativo 781/86 (con rango igualmente de Ley), se cumple el requisito formal del artículo 4.2 de la Ley de Defensa de la Competencia.

3. El análisis de competencia en este caso específico se centraría, pues, en determinar si esta opción concreta escogida (gestión directa en régimen de monopolio) es la más adecuada para satisfacción de las necesidades colectivas. Ello implica que en el expediente se deben detallar con claridad los objetivos perseguidos, así como



fundamentar que la actividad económica a desarrollar sea de indudable utilidad pública. De igual modo, la necesidad y la justificación de la actuación debe incluir una motivación suficiente y adecuada que constata que se ha elegido la mejor vía para alcanzar el objetivo perseguido.

Asimismo, la actuación debe ser proporcional a la finalidad, lo que significa que no debe ir más allá de lo que es absolutamente necesario para salvaguardar el objetivo de interés público que la justifica, de forma que la distorsión producida en el mercado sea mínima.

4. Como se prevé en la LRBRL, el expediente de municipalización ha de contener una memoria relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica, en la que deberá determinarse la forma de gestión y los casos en que debe cesar la prestación de la actividad.

Examinada dicha memoria se constata que la creación del servicio de transporte colectivo de viajeros por parte del Excmo. Ayuntamiento de Baeza en el término de su municipio se fundamenta en los siguientes elementos:

- a) De conformidad con el artículo 26 de la LRBRL, el servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros resulta obligatorio para aquellos municipios con población superior a 50.000 habitantes. En este caso, Baeza es un municipio que tiene algo más de 16.000 habitantes censados, por lo que este servicio no tiene carácter obligatorio. Sin embargo, su establecimiento se justifica con base en la disponibilidad de los medios suficientes para su prestación y debido al interés que tiene para la sociedad de Baeza, puesto que reporta un beneficio a los ciudadanos de este término municipal, al conseguir una mayor integración de todos los barrios periféricos con el centro.
- b) Por lo que se refiere a la adopción de la prestación de este servicio por el Ayuntamiento, en régimen de monopolio por gestión directa en vez de gestión indirecta, viene justificado en el apartado 2.2 letra B) de la memoria como a continuación se transcribe:

“(...)para que el Ayuntamiento gestione indirectamente un servicio y por lo tanto proceda a contratar la gestión de servicio público tiene de conformidad con el artículo 67 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que justificar la necesidad de la contratación externa y demostrar que no tiene medios materiales y humanos para la gestión del servicio. Sin embargo en este caso el Ayuntamiento dispone de los medios humanos (2 personas con contrato laboral) y de medios materiales (1 autobús propio) para realizar la gestión del servicio de manera directa por el propio Ayuntamiento sin organización diferenciada.”

- c) En último término, en lo que respecta a la valoración económica de los costes previstos como consecuencia de la implantación del servicio y que aparecen detallados en el apartado 5 de la memoria, se prevé que *“la tasa propuesta la cobertura del servicio sería del 40,85 %”*. No obstante, como según consta en el expediente y queda acreditado mediante certificado emitido por la Intervención, el Ayuntamiento se compromete a cubrir la diferencia entre las tasas percibidas y los costes anuales de gestión mediante fondos propios.



A la vista de las circunstancias anteriormente descritas, se puede concluir que se encuentra suficientemente motivada en la memoria del expediente la conveniencia de la prestación del servicio de transporte público de viajeros en Baeza por razones de interés público.

Asimismo, dada la simplicidad que implica la organización de este servicio de carácter esencial, unido al hecho de que el Ayuntamiento del municipio dispone de los medios humanos y materiales necesarios para la prestación del servicio (1 autobús propio y 2 conductores con contrato laboral), se justifica la adopción de la prestación de este servicio en régimen de gestión directa por el propio Ayuntamiento.

Por todo lo expuesto, visto el informe realizado por el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia, y en virtud de lo establecido en el artículo 3 f) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, en conexión con el artículo 16.b) del Decreto 289/2007, de 11 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, este Consejo procede a informar lo siguiente:

1. El servicio de transporte colectivo de viajeros se encuentra entre los servicios o actividades económicas que se reservan en favor de las entidades locales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86.3 de la vigente Ley de Bases de Régimen Local, y que se pueden prestar en régimen de monopolio o en libre competencia.
2. El Excmo. Ayuntamiento de Baeza para el establecimiento del servicio de transporte colectivo de viajeros ha ejercido sus potestades administrativas reconocidas en la LRBRL y en el Real Decreto Legislativo 781/86, por lo que se cumple el requisito formal del artículo 4.2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en el que se establece que *“todas las restricciones a la competencia que no tengan amparo legal se consideran prohibidas”*.
3. Por lo que se refiere a la creación del servicio de transporte de viajeros en régimen de monopolio y mediante gestión directa por el Ayuntamiento de Baeza, se considera suficientemente motivada la conveniencia y oportunidad de la prestación de este servicio público esencial, por razones de interés público y dado que se dispone de los medios humanos y materiales suficientes para la prestación del mismo.